

# Ma

Manuales

Cristóbal Osorio Vargas  
Leonardo Vilches Yáñez

**Derecho Administrativo**

Tomo II  
Acto administrativo

ediciones  
**DER**

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Coediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

Para mayor información, escribanos a [info@derediciones.com](mailto:info@derediciones.com) o visite nuestra página web [www.derediciones.com](http://www.derediciones.com)

## DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo II

Acto administrativo

© Cristóbal Osorio Vargas y Leonardo Vilches Yáñez

2020 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 110, oficina 504, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

[www.derediciones.com](http://www.derediciones.com)

Registro de Propiedad Intelectual: en trámite

ISBN 978-956-9959-79-0

Primera edición, julio de 2020 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: Editora e Imprenta Maval SpA

Impreso en Chile / Printed in Chile

## ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

*“El Derecho actual es pasajero, transitorio.  
Necesaria, fatalmente, será modificado  
por las transformaciones del medio”.*

Gaston JÈZE

*“Y así vimos reaparecer formas de explotación  
propias del siglo XIX o aún peores, en cierto  
sentido, en la medida en que introdujeron las  
estrategias más modernas del management  
al servicio de la maximización del beneficio”.*

Pierre BOURDIEU

*“Nuestras instituciones ya no sirven:  
sobre este punto hay unanimidad.  
Pero eso no se debe a ellas, sino a nosotros.  
Después de haber perdido todos los instintos  
de los que surgen instituciones  
perdemos las instituciones como tales,  
dado que nosotros ya no servimos para ellas”.*

Friedrich NIETZSCHE

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	I
ABREVIATURAS.....	VII
PRÓLOGO.....	XI
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: LA LEY N° 21.180 SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE ACTO Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	7
1. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL ACTO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	9
2. LA DIGITALIZACIÓN DEL ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. UNA REVISIÓN NECESARIA EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	19
2.1. La Ley N° 21.180: el acto administrativo electrónico y la tramitación electrónica es la regla general y no supletoria.....	30
2.2. Entrada en vigencia de la Ley N° 21.180.....	32
2.3. Fundamentos de la Ley N° 21.180.....	34
A) La Ley N° 21.180 viene a continuar el proyecto de modernización de la Administración del Estado .....	34
B) La Ley N° 21.180 viene a cumplir con los parámetros de rendición de cuentas .....	37
C) La Ley N° 21.180 tiene por objeto establecer una Administración más transparente y eficiente .....	39
D) La Ley N° 21.180 tiene por objeto proteger el medio ambiente .....	43
2.1. Desafíos y falencias de la Ley N° 21.180 .....	45

A) Las brechas de acceso al «Estado digital».....	45
B) La Ley N° 21.180, la ausencia de ciberseguridad del «Estado digital» y la protección de datos .....	50
C) La Ley N° 21.180 y la disparidad de implementación del «Estado di- gital» entre organismos y, en especial, las municipalidades.....	58
D) La Ley N° 21.180 y los efectos respecto a los funcionarios públicos ..	62
3. EL DECRETO OLVIDADO Y EL SURGIMIENTO DE UNA INSTITUCIÓN PRIVADA DE TRA- TAMIENTO DE DATOS: DATA OBSERVATORY.....	62
4. CUADRO DE LAS REFORMAS A LA LEY N° 19.880 POR LA LEY N° 21.180 SOBRE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO.....	65
 <b>CAPÍTULO II: CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTI- CAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	 81
1. PLANTEAMIENTO Y CONCEPTOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	83
2. TIPOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA LBPA .....	97
2.1. Decretos supremos.....	99
2.2. Resoluciones.....	105
2.3. Dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento .....	108
3. ANTECEDENTES NORMATIVOS .....	116
4. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	118
4.1. Por regla general, son decisiones de la autoridad .....	118
4.2. Deben constar siempre por medios electrónicos o por escrito.....	118
4.3. Emanan de un órgano de la Administración del Estado, en el ejercicio de una potestad pública.....	119
4.4. Son expresiones de voluntad, de juicio, de constancia o de conocimiento, destinadas a producir efectos jurídicos .....	119
4.5. El acto administrativo debe emanar de la tramitación de un procedimiento administrativo .....	120
4.6. Otras características identificadas por la doctrina.....	121
5. TIPOS Y CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	123
5.1. Atendiendo a la etapa del procedimiento: actos terminales y actos trámite	123
5.2. Atendiendo a los efectos: actos generales y singulares. El surgimiento de los actos administrativos mixtos por el procedimiento administrativo elec- trónico y las plataformas digitales .....	127
5.3. Atendido el número de voluntades: actos unilaterales y bilaterales .....	133
5.4. Atendiendo a los derechos afectados o beneficiados: actos favorables y actos desfavorables .....	137

5.5. Atendiendo a la potestad: actos reglados y discrecionales .....	138
5.6. Atendiendo a su impugnabilidad: actos recurribles y firmes .....	140
5.7. Atendiendo al carácter creador: actos originarios y actos confirmatorios ....	142
5.8. Atendiendo al número de autoridades administrativas que intervienen: actos simples y complejos .....	146
5.9. Atendiendo si los efectos del acto tienen exclusivamente como objeto a la Administración: actos internos y externos.....	147
5.10. Atendiendo a cómo cumplen o computan sus efectos: actos instantáneos, transitorios, permanentes, graduales, puros y simples y sujetos a modalidad .....	148
5.11. Atendiendo al contenido político: actos de gobierno y actos administrativos .....	149
5.12. Prevención: ¿son actos administrativos los actos administrativos normativos? La importancia para efectos de transparencia y participación de interesados .....	162
5.13. Otras clasificaciones doctrinarias.....	166
6. ¿LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SON UNA FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?.....	167
7. NOTAS FINALES SOBRE LA NECESIDAD DE SISTEMATIZAR EL PANORAMA E IMPORTANCIA ACTUAL DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LA ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	169

### CAPÍTULO III: ELEMENTOS Y VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... 173

1. PLANTEAMIENTO .....	175
2. LOS ELEMENTOS O REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LOS ELEMENTOS REGLADOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	175
2.1. Investidura regular .....	179
2.2. Competencia. El surgimiento de las potestades o competencias implícitas	186
A) Competencia: requisitos de existencia.....	194
B) Competencia: requisitos de ejercicio .....	196
C) Coordinación en el ejercicio competencial .....	199
D) Potestades o competencias implícitas.....	203
2.3. Forma. El surgimiento de la “forma electrónica” .....	208
A) Forma: solemnidad .....	209
B) Forma: procedimiento .....	217
C) Forma: los vicios de forma .....	221
2.4. Fin. Un elemento que ha renacido con la jurisprudencia. El ADN de la Administración.....	224

2.5. Motivación. Un elemento que ha sido profundizado por la jurisprudencia	230
A) Motivación: fundamento dogmático, jurisprudencial y normativo .....	230
B) Motivación: elementos de control y vicios de la motivación .....	239
3. ELEMENTOS Y REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCRECIONALES .....	248
4. CUADRO RESUMEN Y EJEMPLO PRÁCTICO SOBRE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	250

#### CAPÍTULO IV: EFECTOS Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD, EJECUTIVIDAD, EJECUTORIEDAD Y OTROS .....

1. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD .....	260
2. EJECUTIVIDAD O EXIGIBILIDAD .....	265
3. EJECUTORIEDAD O IMPERIO .....	268
4. IRRETROACTIVIDAD .....	271
5. ESTABILIDAD .....	274
6. EL EFECTO DEVOLUTIVO DE LA IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	275
7. LA INVALIDACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO REMEDIO DE <i>ULTIMA RATIO</i> . LA CONSERVACIÓN Y CONVALIDACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LA SUBSANACIÓN DE ERRORES MENORES.....	279
8. PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FIJAN PRECEDENTE.....	287

#### CAPÍTULO V: SOBRE LA EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA POSIBILIDAD DE IMPONER LAS DECISIONES A LOS ADMINISTRADOS, INCLUSO CONTRA SU VOLUNTAD.....

1. DOS MODELOS TEÓRICOS COMPARADOS: «HETEROTUTELA JUDICIAL» Y «AUTOTUTELA EJECUTIVA» .....	296
2. EN LA DOCTRINA CHILENA NO EXISTE CONSENSO SOBRE CUÁL ES EL MODELO APLICABLE BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1980 .....	297
3. SOBRE ALGUNAS DISPOSICIONES QUE CONSAGRAN LA «AUTOTUTELA EJECUTIVA» .....	305
3.1. La LBPA: artículos 3º, 50 y 51 .....	305
3.2. Sobre el uso de la fuerza pública en la LOC de Carabineros .....	306
3.3. Numerosas leyes sectoriales habilitan a la Administración del Estado requerir el auxilio de la fuerza pública .....	309
4. BREVES APUNTES SOBRE LA JURISPRUDENCIA RELATIVA AL “AUXILIO DE LA FUERZA PÚBLICA” PARA DAR CUMPLIMIENTO A RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y EL «PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA».....	309

4.1. La jurisprudencia de la Excmo. Corte Suprema .....	310
4.2. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República .....	314
4.3. La jurisprudencia de los Tribunales ambientales .....	317
4.4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	320
4.5. Conclusiones: la ejecutividad de los actos administrativos y la posibilidad de imponer las decisiones a los administrados .....	325
<b>CAPÍTULO VI: LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>327</b>
1. CONCEPTOS GENERALES .....	329
2. LA EXTINCIÓN NORMAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	332
3. LA EXTINCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR DECAIMIENTO Y LAS DILACIONES INDEBIDAS .....	333
4. LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR CADUCIDAD .....	345
5. LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR RAZONES DE OFICIO .....	349
5.1. La invalidación de actos administrativos .....	351
5.2. La revocación de actos administrativos .....	357
5.3. Cuadro resumen .....	362
6. LA EXTINCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR VÍA RECURSIVA ADMINISTRATIVA .....	363
6.1. Recurso de reposición y jerárquico .....	364
6.2. Recurso extraordinario de revisión .....	369
7. LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VÍA RECURSIVA JUDICIAL .....	372
7.1. Nulidad de Derecho Público. Hoy, un remedio subsidiario .....	373
7.2. Recurso de protección .....	379
7.3. Contenciosos jurisdiccionales especiales .....	381
<b>CAPÍTULO VII: LAS COPIAS AUTORIZADAS O ACTOS ADMI- NISTRATIVOS AUTÉNTICOS Y LA DESTRUCCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>383</b>
1. COPIAS AUTORIZADAS O ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTÉNTICOS CON EL SISTEMA PREVIO Y POSTERIOR A LA REFORMA DIGITAL .....	385
2. DESTRUCCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA PREVIO AL DIGITAL .....	389
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>395</b>

## ABREVIATURAS

AChM	:	Asociación Chilena de Municipalidades
AFP	:	Administradora de Fondo de Pensiones
art. / arts	:	artículo / artículos
BCN	:	Biblioteca del Congreso Nacional (de Chile)
c. / cc.	:	considerando / considerandos
CADH	:	Convención Americana de Derechos Humanos
CC	:	Código Civil
CENC	:	Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (o Comisión Ortúzar)
CIDH	:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CMF	:	Comisión de Mercado Financiero
CORFO	:	Corporación de Fomento de la Producción
COSOC	:	Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil
COVID-19	:	(acrónimo del inglés <i>coronavirus disease 2019</i> ) enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2
CPC	:	Código de Procedimiento Civil
CPLT	:	Consejo para la Transparencia
CPR	:	Constitución Política de la República
CRUCH	:	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
CS	:	Corte Suprema
DFL	:	Decreto con Fuerza de Ley
DGA	:	Dirección General de Aguas
Dipreca	:	Dirección de Previsión de Carabineros (de Chile)
DL	:	Decreto Ley

DOM	: Dirección de Obras Municipales
DS	: Decreto Supremo
E.U.S.	: Escala Única de Sueldos
ENAP	: Empresa Nacional del Petróleo
<i>et ál.</i>	: y otros
Excma.	: Excelentísima
FMI	: Fondo Monetario Internacional
ICA	: Ilustrísima Corte de Apelaciones
Iltma.	: Ilustrísima
inc.	: inciso
INE	: Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	: Índice de Precios al Consumidor
ISAPRE(S)	: Institución(es) de Salud Previsional
LBPA	: Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado
LEA	: DFL N° 29/2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo
LGUC	: Ley General de Urbanismo y Construcciones
LOC	: Ley Orgánica Constitucional
LOCBGAE	: DFL N° 1/2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LOCCGR	: Decreto N° 2.421 que fija el texto refundido de la Ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República
LOCM	: DFL N° 1/2006, del Ministerio del Interior que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades
LOSMA	: Artículo 2° de la Ley N° 20.417 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente y fija su ley orgánica
LPA	: Ley de Procedimiento Administrativo
núm.	: número
OEA	: Organización de Estados Americanos
OGUC	: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

OMA	:	Organización Mundial de Aduanas
OMS	:	Organización Mundial de la Salud
PDI	:	Policía de Investigaciones de Chile
PID-CyP	:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas
PPDA	:	Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana
RCA	:	Resolución de Calificación Ambiental
S.E.	:	Su Excelencia
SCS	:	Sentencia Corte Suprema
SEA	:	Servicio de Evaluación Ambiental
SEGPRES	:	Secretaría General de la Presidencia
SEIA	:	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SENAME	:	Servicio Nacional de Menores
SEREMI	:	Secretaría Regional Ministerial
SERVEL	:	Servicio Electoral de Chile
(s.f.)	:	fin fecha
SII	:	Servicio de Impuestos Internos
SMA	:	Superintendencia del Medio Ambiente
SNA	:	Servicio Nacional de Aduanas
SNIFA	:	Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental
SQM	:	Sociedad Química y Minera de Chile
ss.	:	siguientes
STC	:	Sentencia Tribunal Constitucional
STS	:	Sentencia Tribunal Supremo
TGR	:	Tesorería General de la República (de Chile)
trad.	:	Traductor
UTM	:	Unidad Tributaria Mensual
VV. AA.	:	varios autores
v. gr.	:	por ejemplo
vol.	:	volumen

## PRÓLOGO

La teoría del acto administrativo es una de las cuestiones centrales en la construcción del Derecho Administrativo. Para muchos su vaguedad conceptual se ha convertido en una verdadera maldición para esta disciplina, entre otras cosas, porque la delimitación de sus contornos son indispensables para definir el régimen jurídico que le es exigible a esas “formas” de intervención pública, el procedimiento al cual se encuentra condicionado y el sistema de impugnación al que deben recurrir los afectados.

Pero también la teoría del acto administrativo define los contornos del poder público, pues su contenido potestativo, así como los atributos de los cuales está investido, como la presunción de legalidad, la ejecutividad, la imperatividad, entre otros, son manifestaciones de lo más denso del ejercicio del poder. Es, en consecuencia, una categoría de la política, lo cual revive los debates sobre los límites del poder en el sistema democrático.

Pero la atención doctrinal y jurisprudencial tradicional se ha centrado en el estudio del acto administrativo, enfocado, a su vez, desde la perspectiva del control por los tribunales. Otto MAYER afirmaba, a principios del siglo veinte, que el Derecho Administrativo “está dominado por el concepto de acto administrativo”. Esta afirmación, común en la literatura administrativa clásica, lleva inevitablemente a la conclusión de que lo realmente relevante es el acto administrativo terminal. De esta manera, desde el origen del Derecho Administrativo, la condición del acto determinó el resto de la construcción de la dogmática, teniendo un efecto directo sobre la cuestión del contencioso administrativo. Por esta razón, se afirma que la teoría del acto administrativo se ha construido para delimitar el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, facilitando de esta

manera el control judicial de la actividad administrativa jurídicamente relevante. En el mismo sentido, se indica que en los ordenamientos montados sobre el sistema francés, del que nuestra doctrina se alimentó durante largos años en el siglo pasado, el acto administrativo es considerado como un simple elemento objetivo del sistema contencioso, una cuestión pragmática para la delimitación competencial de un ámbito jurisdiccional especializado.

Como bien sabemos, la discusión sobre el acto administrativo en nuestra doctrina es más bien tardía, entre otras cosas por el proyecto frustrado de contencioso administrativo que asomó como fantasma permanente a toda la doctrina nacional bajo la Constitución de 1925. El trabajo de Roldano PANTOJA en 1960, sobre el “Concepto del acto administrativo”, fue el primero que realizó un esfuerzo dogmático entre nosotros, alejado del apremio de lo contencioso administrativo. En mi opinión, su contenido analítico sigue estando vigente hasta hoy.

La razón es simple. A pesar de que el sistema institucional chileno careció de contencioso administrativo, bajo la Constitución de 1925, la categoría del acto administrativo se hizo indispensable para delimitar el contenido de la gran potestad de control del sistema nacional: la toma de razón. Saber, entonces, qué era un acto administrativo se transformó en determinante para definir el rol de la Contraloría General de la República desde 1927, especialmente para definir el universo que le correspondía al control preventivo de legalidad de los actos administrativos.

De ahí, entonces, que cuando se dicta nuestra Ley de Procedimiento Administrativo en 2003, aunque es una tardía regulación, considerando lo que había sucedido en el Derecho Comparado, la categoría del acto administrativo, central en el contenido de dicha ley, habían sido largamente madurados en la jurisprudencia de la Contraloría y sus criterios fueron vitales en la delimitación de la aplicación de dicha ley.

Lo que ha sucedido después es relativamente conocido: el acto administrativo, al amparo de la Ley N° 19.880, se transformó en un elemento protagónico en el desarrollo de la jurisprudencia judicial. La Corte Suprema, desde aproximadamente el 2008, la transformó en una de sus principales herramientas para establecer los estándares de control de la actuación administrativa y ha permitido, a su amparo, reconstruir la teoría del acto administrativo en nuestro Derecho.

El tomo II del *Manual de Derecho Administrativo* de Cristóbal OSORIO y Leonardo VILCHES, que nuevamente tengo el honor de prologar, se hace cargo precisamente de esta última evolución. Recoge lo desarrollado hasta ahora por la doctrina nacional y, a partir de la jurisprudencia, reconstruye nuestros principales problemas en relación al contenido, definición, alcances y efectos de la teoría del acto administrativo.

Esta nueva entrega de un proyecto en el cual se han embarcado los autores nos vuelve a invitar a mirar las categorías analíticas de nuestro Derecho Administrativo, uno que sigue en construcción y donde su trabajo innovador contribuye con otro “ladrillo más en la muralla” del Derecho que define la “regulación de los reguladores”.

LUIS CORDERO VEGA  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Chile